

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah negara hukum yang menjadikan Pancasila sebagai landasan negara dimana rasa kemanusiaan dijunjung tinggi sebagai nilai dasar dalam kehidupan bangsa Indonesia yang termuat dalam Sila ke dua yaitu kemanusiaan yang adil dan beradab. Hal ini menjelaskan bahwa Negara Republik Indonesia menjamin kelangsungan hidup dan melindungi Hak Asasi Manusia (HAM) setiap warga negaranya. Selanjutnya diatur dalam pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang selanjutnya disebut UUD NRI 1945 bahwa Indonesia sebagai negara hukum yang penyelenggaraan kekuasaan pemerintahannya didasarkan atas hukum.¹

Konsekuensi dari adanya ketentuan ini ialah bahwa segala ketentuan terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berbagai sektor pemerintahan harus berlandaskan peraturan perundangan yang berlaku. Penelitian yang dilakukan oleh peneliti berfokus pada sistem pemerintahan di Kabupaten Kulon Progo.

UU Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Yogyakarta menjelaskan bahwa Daerah Istimewa Yogyakarta, selanjutnya disebut DIY, adalah daerah provinsi yang mempunyai keistimewaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam kerangka NKRI. Keistimewaan adalah keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh DIY berdasarkan

¹ Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

sejarah dan hak asal-usul menurut UUD NRI 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa. Kewenangan Istimewa adalah wewenang tambahan tertentu yang dimiliki DIY selain wewenang sebagaimana ditentukan dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah. Provinsi DIY di bagi kedalam lima wilayah, meliputi empat kabupaten dan satu kota, sebagai berikut:

1. Kabupaten Bantul;
2. Kabupaten Gunung Kidul;
3. Kabupaten Kulon Progo;
4. Kabupaten Sleman;
5. Kota Yogyakarta.

Tentu kita ketahui bahwa Provinsi DIY sangatlah menonjol dengan kepariwisataannya. Pariwisata yang merupakan sub sektor ekonomi menjadi induktri terbesar dan terpesat dinamikanya di dunia global. Prioritas utama dan pertama yakni meningkatkan kualitas sumber daya manusianya, khususnya masyarakat lokal yang secara langsung berinteraksi dengan wisatawan. Hal ini ditujukan untuk mencapai kesetaraan dan terjadinya simbiosis serta kerjasama saling menguntungkan dan menghargai antar kedua belah pihak untuk memperkaya kehidupan. Hal ini berarti, pariwisata selain sebagai sumber pendapatan devisa, juga media untuk memperluas dan pemeratakan kesempatan kerja, mendorong pembangunan daerah, yang paling penting adalah meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, media untuk memperkaya kebudayaan nasional agar tetap mempertahankan kepribadian bangsa serta melestarikan fungsi dan mutu lingkungan hidup. Atas dasar pemikiran tersebut, pemerintah mulai memperhatikan serius untuk

sektor pariwisata dan terus menggalakkan kepariwisataan di berbagai daerah sesuai dengan karakter daerah masing-masing.²

Bentang alam Indonesia yang dianugerahi dengan beragam keunikan dan kontur alam yang menakjubkan memiliki potensi besar dalam kepariwisataan yang jika dikelola dengan baik dan benar maka akan melahirkan kemakmuran dan kesejahteraan di Indonesia. Pengelolaan yang baik dan benar dilihat dari UU Nomor 10 Tahun 2009 mengenai Kepariwisata untuk selanjutnya disebut UU Kepariwisata adalah pengelolaan yang menitikberatkan kepada pelestarian lingkungan dan budaya serta pembangunan masyarakat. UU Kepariwisata secara jelas menyebutkan semua kegiatan pariwisata yang dilakukan diantaranya harus bertujuan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, menghapus kemiskinan dan mengurangi pengangguran. Bagi para wisatawan daerah tujuan wisata yang dikembangkan dengan memperhatikan tingkat budaya, sejarah dan ekonomi dari daerah tujuan wisata, itu akan menjadikan daerah yang mampu memberi pengalaman yang unik bagi mereka.

Pasal 1 UU Kepariwisata menjelaskan bahwa, “Pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, pemerintah, dan pemerintah daerah.”. Pariwisata melingkupi beragam usaha pemberdayaan, pariwisata, objek, dan daya tarik wisata dan lainnya yang sejenis. DIY merupakan salah satu provinsi yang mempunyai daya tarik masyarakat untuk berkunjung. Hal ini dikarenakan DIY merupakan Kota Pelajar sekaligus mempunyai daya tarik untuk wisatawan yang

² Farida Handayani Hasibuan. 2005. **Optimalisasi Pelayanan Pariwisata Propinsi D.I. Yogyakarta Saat Weekend-Weekdays Berdasarkan Segmentasi Wisatawan Nusantara**. http://eprints.undip.ac.id/1303/2/ASRI_HAR.pdf, diunduh pada tanggal 8 Februari 2017.

dijamin tidak akan mengecewakan. Sebutan DIY sebagai daerah pariwisata menggambarkan potensi propinsi ini dari sudut pandang kacamata kepariwisataan.

Salah satu daerah yang menarik di bidang kepariwisataan di Provinsi DIY salah satunya yakni Kabupaten Kulon Progo. Kabupaten ini adalah salah satu kabupaten yang terdapat di bagian barat Daerah Istimewa Yogyakarta selanjutnya disebut DIY. Daerah ini juga memiliki banyak potensi warisan budaya dan cagar budaya seperti di kabupaten atau kota lain di DIY, walaupun tidak sebanyak yang ada di wilayah Kota Yogyakarta yang merupakan pusat pemerintahan, tetapi potensi pariwisata dan cagar budaya yang terdapat di kabupaten Kulon Progo tidak dapat dikesampingkan begitu saja, karena dapat dimanfaatkan untuk menjaga identitas daerah pendidikan dan pariwisata khususnya di Kabupaten Kulon Progo dan DIY yang sudah terkenal sebagai salah satu Kota Budaya dan Wisata di Indonesia.

Wisata alam memiliki pengertian obyek wisata yang memiliki daya tarik utamanya adalah bersumber kepada keindahan alam, sumber daya alam dan tata lingkungannya. Berikut ini adalah beberapa contoh objek wisata alam yang terletak di kabupaten menurut data Dinas Pariwisata sepanjang tahun 2014 sampai dengan 2016³ :

³ Berdasarkan survey yang dilakukan Penulis di dinas Pariwisata Kulon Progo pada tanggal 6 Juni 2017

Tabel 1.1
Wisata Alam Kulon Progo

No / Nama Objek	Alamat	Keterangan
1. Puncak Suroloyo	Samigaluh	Wisata Alam
2. Goa Sriti	Samigaluh	Wisata Alam
3. Puncak Nglinggo	Samigaluh	Wisata Alam
4. Embung Tonegoro	Kalibawang	Wisata Alam
5. Ancol	Kalibawang	Wisata Alam
6. Gunung Gajah	Kokap	Wisata Alam
7. Kalibiru	Kokap	Wisata Alam
8. Goa Kiskendo	Girimulyo	Wisata Alam
9. Kedung Pedut	Girimulyo	Wisata Alam
10. Goa Maria Lawangsih	Girimulyo	Wisata Alam Religi
11. Pantai Glagah	Temon	Wisata Alam
12. Pantai Congot	Temon	Wisata Alam
13. Pantai Trisik	Galur	Wisata Alam

Di timur Kabupaten Kulon Progo bersinggungan dengan Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul, di selatan dengan Samudra Hindia, di barat dengan Kabupaten Purworejo Barat, dan di utara dengan Kabupaten Magelang. Nama Kulon Progo mempunyai arti terletak di bagian barat Sungai Progo (kata kulon dalam Bahasa Jawa artinya barat). Kali Progo ini membatasi kabupaten Kulon

Progo di sebelah timur.⁴ Sebelah barat laut wilayah Kabupaten Kulon Progo yakni berupa pegunungan Bukit Menoreh dengan puncak Gunung Gajah (828) yang juga berbatasan dengan Kabupaten Purworejo. Sementara di bagian selatan berupa dataran rendah yang landai sampai ke beberapa pantai di kabupaten Kulon Progo, diantaranya yakni Pantai Congot dan Gelagah yang berjarak sekitar 10 kilometer dari arah barat daya Kota Wates atau 44 km dari pusat Kota Yogyakarta, Pantai Bugel dan Pantai Trisik.

Untuk menjalankan tugas pengaturan yang diwewenangkan kepada pemerintah diperlukan instrumen yuridis dalam bentuk ketetapan (*beschikkingen*) untuk menghadapi peristiwa individual dan konkret. Sesuai dengan sifatnya tersebut, ketetapan ini berupa inti dari instrumen hukum dalam pelaksanaan pemerintahan atau sebagai norma penutup dalam serangkaian norma hukum. Contoh wujudnya ialah izin. Tugas mengatur mempunyai makna bahwa pemerintah terlibat dalam penertiban dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan termasuk melahirkan sistem perizinan. Instrumen pengaturan tersebut digunakan pemerintah untuk mengendalikan masyarakat melalui peraturan yang berbentuk izin yang berisi larangan dan kewajiban yang harus dipatuhi. Izin menjadi salah satu instrumen pengaturan yang lazim digunakan pemerintah guna mengontrol masyarakat. Oleh sebab itu, izin berfungsi mengontrol perilaku masyarakat supaya sesuai dengan tujuan yang telah dirancang.⁵

Sesuai dengan ketentuan UUD NRI 1945 bahwa negara Indonesia adalah negara hukum, hal ini terbukti dengan adanya pengaturan mengenai izin pariwisata

⁴ <http://www.wisatakulonprogo.com/tentang-kulonprogo/>, diunduh pada tanggal 8 Februari 2017

⁵ Adrian Sutedi, **Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik**, Sinar Grafika, Jakarta 2011, hlm.179-181

khususnya di Kabupaten Kulon Progo. Pengaturan mengenai izin pariwisata di Kabupaten Kulon Progo tertuang pada Peraturan daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 6 tahun 2015 tentang TDUP (Tanda Daftar Usaha Pariwisata). Kemunculan beberapa objek wisata alam yang baru di daerah Kulon Progo yang cenderung tidak mengantongi izin pariwisata berupa TDUP cenderung menghambat kinerja dari pemerintah daerah pengelola pariwisata yaitu Dinas Pariwisata, khususnya dalam pengawasan pemerintah daerah setempat terhadap objek pariwisata. Hal ini diatur pada pasal 28 Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 6 tahun 2015 tentang TDUP. Adapun isi ketentuan pasal tersebut ialah sebagai berikut

- “(1) Pembinaan, pengawasan, dan pengendalian penyelenggaraan usaha pariwisata dilakukan oleh Organisasi Perangkat Daerah yang mempunyai tugas dan tanggung jawab di bidang pariwisata.
- (2) Pengawasan dan pengendalian sebagaimana di maksud pada ayat (1) dengan pengecekan dalam jangka waktu tertentu ke lapangan guna memastikan bahwa aktivitas usaha selaras dengan Daftar Usaha Pariwisata.
- (3) Dalam hal di lakukan pemeriksaan sewaktu-waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) orang atau pengusaha pariwisata wajib menunjukkan TDUP kepada petugas.
- (4) Dalam melaksanakan pembinaan, pengawasan, dan pengendalian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bekerjasama dengan instansi terkait ”

Menilik dari latar belakang penulisan penelitian ini terkait dengan masih adanya objek wisata alam di daerah Kulon Progo yang belum mengantongi TDUP, peneliti menemukan fakta bahwa sering adanya keluhan dari wisatawan ataupun warga terkait objek wisata alam yang belum mengantongi TDUP tersebut kepada Dinas Pariwisata Kabupaten Kulon Progo terkait dengan sarana prasarana ataupun pengelolaan objek wisata alamnya. Wisatawan dan warga menuntut agar Dinas Pariwisata melakukan kerja nyata sesuai dengan apa yang telah menjadi kewajibannya. Tetapi pengawasan pemerintah daerah kabupaten Kulon Progo

terhadap wisata alam tersebut terhambat dengan tidak adanya landasan hukum yang mengizinkan objek wisata alam tersebut beroperasi sebagai objek wisata.

Berdasarkan latar belakang diatas, maka peneliti hendak melakukan penelitian dengan judul “IMPLEMENTASI PASAL 28 PERATURAN DAERAH KABUPATEN KULON PROGO NOMOR 6 TAHUN 2015 TENTANG PENYELENGGARAAN TANDA DAFTAR USAHA PARIWISATA (Studi di Dinas Pariwisata Kabupaten Kulon Progo)”, dengan harapan untuk menghindari konflik serta menjaga ketertiban, keteraturan, dan memberikan landasan hukum agar pengawasan yang dilakukan oleh Dinas Pariwisata Kabupaten Kulon Progo dapat berjalan sesuai dengan peraturan tersebut.

Sejauh ini belum ada bentuk penelitian khusus yang mendasar tentang pengawasan pemerintah terhadap izin Tanda Daftar Usaha Pariwisata di Kabupaten Kulon Progo. Aturan tertulis (Das Sollen) terkait dengan penulisan ini bahwa :

- a. “Pembinaan, pengawasan, dan pengendalian penyelenggaraan usaha pariwisata dilakukan oleh Organisasi Perangkat Daerah yang mempunyai tugas dan tanggung jawab di bidang pariwisata.”
- b. “Pengawasan dan pengendalian sebagaimana di maksud pada ayat (1) dengan pemeriksaan sewaktu-waktu ke lapangan untuk memastikan kesesuaian kegiatan usaha dengan Daftar Usaha Pariwisata.”
- c. “Dalam hal di lakukan pemeriksaan sewaktu-waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) orang atau pengusaha pariwisata wajib menunjukkan TDUP kepada petugas.”

- d. “Dalam melaksanakan pembinaan, pengawasan, dan pengendalian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bekerjasama dengan instansi terkait.”

Meskipun demikian, fakta atau “*das sein*” di lapangan kurang menunjukkan adanya suatu aksi yang sesuai dengan aturan yang ada. Pengawasan objek pariwisata terkait TDUP merupakan tugas dan kewenangan dari Pemerintah Daerah. Namun, fakta di lapangan khususnya pada objek wisata alam di Kulon Progo masih ada beberapa objek wisata alam yang menghambat kinerja dari pemerintah yaitu Dinas Pariwisata dengan belum mengantongi TDUP.

Sebagai negara yang berlandaskan dengan hukum, sudah menjadi kewajiban bahwa amanat peraturan harus dilaksanakan semaksimal mungkin. Khususnya terkait pengawasan objek wisata yang mana sangat membantu eksistensi kemajuan daerah yang terkait.

Tabel 1.2
Originalitas Penelitian

No	Judul	Nama	Universitas	Keterangan	Rumusan Masalah	Perbedaan dan Persamaan
1.	Upaya badan promosi pariwisata kota bukittinggi dalam mengembangkan pariwisata berdasarkan pasal 3 peraturan daerah kota bukittinggi nomor 7 tahun 2014	<i>Daniel Saragi 2016</i>	Fakultas Hukum Universitas Brawijaya	Dalam penelitian ini membahas mengenai upaya pengembangan pariwisata yang dilakukan oleh Badan Promosi Pariwisata Kota Bukittinggi (BPPKB).	1. Bagaimana cara Badan Promosi pariwisata Kota Bukittinggi dalam mengembangkan pariwisata? 2. Apa hambatan yang dihadapi badan Promosi Pariwisata Bukit Tinggi?	Perbedaan : Penelitian ini membahas peningkatan kinerja BPPKB sebagai upaya pengembangan pariwisata Kota Bukittinggi yang terarah. Persamaan : memiliki latar belakang yang membahas pengembangan

						an pariwisata,
2.	Penerapan sanksi administratif terhadap hotel tanpa tanda daftar usaha pariwisata (studi di dinas pariwisata pemuda dan olahraga dan satuan polisi pamong praja kabupaten trenggalek)	<i>Nizam Deniswar a 2016</i>	Fakultas Hukum Universitas Brawijaya	Dalam penelitian ini, penulis mengangkat permasalahan hukum tentang Penerapan Sanksi Administratif Terhadap Hotel Tanpa Tanda Daftar Usaha Pariwisata. Menurut Peraturan Bupati Kabupaten Trenggalek.	1. Bagaimana penerapan sanksi administratif terhadap hotel tanpa tanda daftar usaha pariwisata? 2. apa hambatan pemerintah dalam menerapkan sanksi administratif?	Perbedaan : <i>Penelitian ini membahas Penerapan Sanksi Administratif Terhadap Hotel Tanpa Tanda Daftar Usaha Pariwisata.</i> Persamaan : <i>Membahas tanda daftar usaha pariwisata.</i>

B. PERUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana pengawasan Dinas Pariwisata kabupaten Kulon Progo terhadap Tanda Daftar Usaha Pariwisata khususnya wisata alam di Kulon Progo?
2. Apa hambatan yang dihadapi Dinas Pariwisata dan solusi terkait pengawasan Tanda Daftar Usaha Pariwisata di Kulon Progo?

C. TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan Perumusan Masalah yang telah ada, maka terdapat beberapa Tujuan Penelitian, yakni:

1. Mengetahui dan menganalisis mengenai pengawasan Dinas Pariwisata kabupaten Kulon Progo terhadap Tanda Daftar Usaha Pariwisata khususnya wisata alam di Kulon Progo.
2. Mengetahui dan menganalisis hambatan yang dihadapi Dinas Pariwisata dan solusi terkait pengawasan Tanda Daftar Usaha Pariwisata di Kulon Progo.

D. MANFAAT PENELITIAN

Manfaat Teoritis sebagai berikut:

1. Diharapkan penelitian ini dapat memberikan pemahaman terkait pengawasan Dinas Pariwisata kabupaten Kulon Progo terhadap Tanda Daftar Usaha Pariwisata khususnya wisata alam di Kulon Progo.

2. Diharapkan penelitian ini dapat memberikan pemahaman tentang hambatan yang dihadapi Dinas Pariwisata dan solusi terkait pengawasan Tanda Daftar Usaha Pariwisata di Kulon Progo

Manfaat Praktis sebagai berikut:

1. Bagi Pemerintah Kabupaten Kulon Progo:

Diharapkan penelitian ini dapat menjadi acuan bagi seluruh pemerintahan di Indonesia khususnya Pemerintah Daerah Kabupaten Kulon Progo terkait pengawasan terhadap Tanda Daftar Usaha Pariwisata.

2. Bagi Mahasiswa:

Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan manfaat bagi mahasiswa Fakultas Hukum khususnya dan mahasiswa secara umum terkait pengawasan pemerintah terhadap Tanda Daftar Usaha Pariwisata.

3. Bagi Masyarakat:

Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan pengetahuan kepada masyarakat tentang kinerja pemerintah kabupaten Kulon Progo dalam pengawasan pemerintah terhadap TDUP.